

University of Groningen

## De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures geëvalueerd

Winter, H.B.; Marseille, A.T.

*Published in:*  
 Gemeentestem

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Winter, H. B., & Marseille, A. T. (2007). De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures geëvalueerd. *Gemeentestem*, 7234, 425-433.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## **De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures geëvalueerd**

**Van: ‘voor niets gaat de zon op’ tot: ‘de soep wordt niet zo heet gegeten als hij wordt opgediend’**

Bezwaar maken tegen een besluit van een bestuursorgaan kan kosten met zich meebrengen, zoals die van rechtsbijstand. De Algemene wet bestuursrecht, waarin regels betreffende de bezwaarschriftprocedure zijn te vinden, bevatte aanvankelijk geen regeling voor de vergoeding van die kosten. Met de inwerkingtreding van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures per 12 maart 2002 is dat veranderd. Een gegrond bezwaar geeft onder omstandigheden aanspraak op een kostenvergoeding. Bij de totstandkoming van de wet werd van verschillende kanten de vrees uitgesproken dat de mogelijkheid van een kostenvergoeding in de bezwaarschriftprocedure tot een groei van het aantal procedures, calculerend gedrag van bestuur en bezwaarmakers en tot meer kosten voor de overheid zou leiden. Nu, ruim drie jaar later, is de wet geëvalueerd en kan op basis daarvan een eerste balans worden opgemaakt. Waren de aarzelingen waarmee de invoering gepaard ging terecht, of overtrokken? De wet blijkt over het algemeen naar tevredenheid te functioneren, maar op punten is er ruimte voor verbeteringen.

### **1. Inleiding**

Bestuursorganen maken soms fouten. Door het indienen van bezwaar tegen een besluit van een bestuursorgaan kan dat er toe gebracht worden fouten in de besluitvorming te herstellen. Het ligt voor de hand dat degene wiens bezwaar aanleiding vormt voor het redresseren van een onjuist besluit, zijn kosten vergoed krijgt. Of toch niet? Pas sinds drie jaar kent de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een regeling betreffende de vergoeding van in het kader van de bezwaarschriftprocedure gemaakte kosten. Tot dat moment was de bezwaarschriftprocedure in zekere zin budgettair neutraal: een bezwaarmaker hoefde geen griffierecht te betalen (hij hoeft dat overigens nog steeds niet), maar diende in beginsel ook zelf op te draaien voor de kosten die hij in het kader van de procedure maakte. Door de angst voor formalisering van de procedure heeft het lang geduurd voordat in de Awb een regeling over de kosten van bezwaarmakers is opgenomen. De inhoud van de regeling (Wet kosten bestuurlijke voorprocedures) draagt er nog de sporen van: het bestuur hoeft alleen kosten te vergoeden als het oorspronkelijke besluit onrechtmatig is en die onrechtmatigheid op het conto van het bestuur is te schrijven.

Nu de regeling ruim drie jaar functioneert, is het tijd voor een eerste terugblik. Dit artikel biedt die terugblik, waarbij gebruik wordt gemaakt van de resultaten van het

---

<sup>1</sup> Auteurs maakten deel uit van het onderzoeksteam van Pro Facto BV en de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Rijksuniversiteit Groningen, dat de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures evalueerde in opdracht van het ministerie van Justitie, WODC. Heinrich Winter is werkzaam als uhd bestuursrecht en is daarnaast verbonden aan Pro Facto BV. Bert Marseille is uhd bestuursrecht. Het integrale onderzoeksverslag is te downloaden op: [http://www.wodc.nl/images/ewb04voo\\_tcm11-25374.pdf](http://www.wodc.nl/images/ewb04voo_tcm11-25374.pdf).

evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd naar het functioneren van de regeling. Tevens wordt ingegaan op inmiddels door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie. De terugblik heeft als doel vast te stellen of de regeling heeft gebracht wat er van werd verwacht, en in hoeverre effecten die werden gevreesd, zijn uitgebleven. Tevens zal de vraag worden gesteld of de regeling zoals die nu in de Awb is opgenomen, aanvulling of wijziging behoeft.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Allereerst wordt kort op de voorgeschiedenis van de regeling ingegaan (2). Vervolgens komt de inhoud van de regeling aan bod (3) en wordt ingegaan op de opzet van het evaluatieonderzoek naar de werking van de regeling (4). Daarna wordt de blik gericht op de praktijk (5): hoe wordt de regeling toegepast, ervaren en geïnterpreteerd? Het artikel sluit af met een aantal suggesties ter verbetering van de inhoud en het gebruik van de regeling (6).

De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures heeft zowel betrekking op de bezwaarschriftprocedure als op de procedure van administratief beroep. Omdat bezwaar als voorprocedure de regel is, en administratief beroep de uitzondering, staat in dit artikel de regeling in de bezwaarschriftprocedure centraal.

## **2. Voorgeschiedenis, totstandkoming, voornemen tot evaluatie**

De heroverweging in de bezwaarschriftprocedure heeft een tweezijdig karakter. Enerzijds fungeert de procedure als laagdrempelige vorm van rechtsbescherming, anderzijds kan ze worden gezien als verlengde primaire besluitvorming. Het laagdrempelige, informele karakter van de procedure stelt het bestuursorgaan in staat fouten in de besluitvorming te corrigeren, zonder dat de bestuursrechter er aan te pas hoeft te komen. Als een bestuursorgaan naar aanleiding van een bezwaarschrift een fout – in juridische termen: onrechtmatig – besluit redresseert, lijkt het voor de hand te liggen dat de bezwaarmaker de kosten vergoed krijgt die hij heeft moeten maken om het bestuursorgaan zo ver te krijgen dat het zijn onrechtmatige besluit herroept.

Tot 12 maart 2002 vond vergoeding van door bezwaarden gemaakte kosten slechts bij uitzondering plaats. De Awb bevatte daarover geen regeling. De wetgever was van mening dat het vergoeden van de kosten (vooral van rechtsbijstand) zou indruisen tegen het karakter van de procedure als verlengde besluitvorming.<sup>2</sup> Vanwege het ontbreken van een wettelijke regeling ging de bestuursrechter slechts in ‘bijzondere’ gevallen,<sup>3</sup> of wanneer de beslissing ‘tegen beter weten in’ was genomen,<sup>4</sup> over tot het toekennen van een vergoeding van de in de bezwaarprocedure gemaakte kosten.

Enkele jaren na de invoering van de Awb werd duidelijk dat belanghebbenden met succes een beroep konden doen op de burgerlijke rechter om de in de voorprocedure gemaakte kosten vergoed te krijgen. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad is een overheidslichaam aansprakelijk voor eventuele schade die voortvloeit uit een onrechtmatig besluit.<sup>5</sup> In tegenstelling tot de bestuursrechter was de Hoge Raad blijkens het arrest Staat/Boeder van oordeel dat, afhankelijk van de redenen die tot de herroeping hadden geleid en van de omstandigheden waaronder het primaire besluit

---

<sup>2</sup> MvT, PG Awb II, p. 487 e.v.

<sup>3</sup> Het criterium dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteerde; zie bijvoorbeeld ABRvS 12 december 1996, *JB* 1997/83.

<sup>4</sup> Het criterium dat de Centrale Raad van Beroep hanteerde; zie bijvoorbeeld CRvB 16 juni 1996, *AB* 1997, 97 m.nt. HBr.

<sup>5</sup> HR 9 mei 1986, *AB* 1986, 429 m.nt. FHvdB, *NJ* 1987, 253 m.nt. MS (Van Gelder-papier); HR 26 september 1986, *AB* 1987, 70 m.nt. FHvdB, *NJ* 1987, 253 m.nt. MS (Hoffmann-La Roche).

tot stand was gekomen,<sup>6</sup> de proceskosten veroorzaakt door een besluit dat in bezwaar was herroepen voor vergoeding in aanmerking kwamen.<sup>7</sup> In het arrest Groningen/Raatgever werd deze lijn bevestigd in een zaak die dateerde van na de inwerking-treding van de Awb.<sup>8</sup> Voor de beoordeling van een aanspraak op kostenvergoeding betekende een en ander dat wanneer de onrechtmatigheid van het primaire besluit vast was komen te staan, de burgerlijke rechter de ‘dubbele redelijkheidstoets’ toepaste. Die hield in dat kosten in verband met de inschakeling van rechtshulp voor vergoe-ding in aanmerking kwamen als dat, gezien de aard en de complexiteit van de zaak en gezien het te vergoeden bedrag, redelijk was.

Het verschil tussen de jurisprudentie van de burgerlijke rechter en de be-stuursrechter zorgde zowel bij belanghebbenden als bij bestuursorganen voor ondui-delijkheid. Of de kosten vergoed werden, was immers afhankelijk van de rechter waar de belanghebbende naar toe stapte. De wetgever besloot duidelijkheid te verschaffen door in de Awb een regeling op te nemen ter zake van de vergoeding van in voorpro-cedures gemaakte kosten. Deze regeling moest de weg naar de burgerlijke rechter af-sluiten en de door de hoogste bestuursrechters ontwikkelde jurisprudentie codificeren. Volgens de tekst van het wetsvoorstel, zoals dat bij de Staten-Generaal werd inge-diend, zou van kostenvergoeding in principe geen sprake zijn, tenzij het bestuur het besluit door ‘ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht’ zou hebben genomen. Voor dit ‘nee, tenzij-principe’ werd gekozen om formalisering van de voorprocedure te voorkomen. Tevens werd er mee beoogd aan te sluiten bij de jurisprudentie die de bestuursrechter (‘bijzonder geval’ en ‘tegen beter weten in’) op dit punt had ontwik-keld.<sup>9</sup> De voorprocedure zou er bij gebaat zijn dat het bestuur ruiterlijk zou kunnen toegeven een fout te hebben gemaakt, in plaats van zich achter zijn oorspronkelijke standpunten te moeten verschansen om zo te proberen aan een kostenvergoeding te ontkomen. Het in het wetsvoorstel neergelegde criterium leidde zowel binnen als bui-ten de Tweede Kamer tot kritiek.<sup>10</sup> Door aanvaarding van een amendement, ingediend door de kamerleden Dittrich, Santi, Van Wijmen en Van der Staaïj, werd de eis van ‘ernstige onzorgvuldigheid’ uit het wetsvoorstel geschrapt en werd in plaats daarvan bepaald dat de kosten op verzoek dienen te worden vergoed indien het besluit wordt herroepen<sup>11</sup> wegens ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’.<sup>12</sup> Op 12 maart 2002 trad de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures in werking.

---

6 Zo valt het bestuursorgaan bijvoorbeeld niets te verwijten wanneer het een onrechtmatig besluit heeft genomen als de belanghebbende zelf foutieve informatie heeft verstrekt.

7. HR 20 februari 1998, *JB* 1998/72 m.nt. JHS, *AB* 1998, 231 m.nt. ThGD.

8. HR 17 december 1999, *NJ* 2000, 87, *JB* 2000/4 m.nt. FAMS.

9. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 024, nr. 3, p. 1.

<sup>10</sup> T. Hartlief, ‘Het wetsvoorstel kosten bestuurlijke voorprocedures’, *NJB* 2000, p. 921-927.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27 024, nr. 14. Terminologisch is de term herroepen in artikel 7:28 Awb merkwaardig. Het beroepsorgaan ‘herroept’ immers niet, maar vernietigt een aangevochten primair be-sluit. Hierna wordt dit punt buiten beschouwing gelaten.

<sup>12</sup> Overigens is vermeldenswaard dat in artikel 58 lid 2 van de Landsverordening Administratieve rechtspraak Nederlandse Antillen en Aruba (*AB* 2001, 79; Invoeringslandsverordening *AB* 2001, 80; inwerkingtreding 1 december 2001) het criterium uit het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet kos-ten bestuurlijke voorprocedures is gecodificeerd. Dit artikel luidt: “De kosten die een partij in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het betrokken overheidslichaam uitsluitend vergoed op verzoek van die partij voor zover de beschikking door ernstige onzorgvuldigheid in strijd met het recht is genomen. In geval van een vergoeding van de kosten ten be-hoeve van een partij aan wie een toevoeging is verleend krachtens het Landsbesluit op de gratis rechts-bijstand, wordt het bedrag van de kosten betaald aan de raadsman”.

De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deden in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer de toezegging dat de wet tussentijds zou worden geëvalueerd.<sup>13</sup> In het debat over het wetsvoorstel met de Eerste Kamer werd de toezegging geconcretiseerd: evaluatie zou plaatsvinden binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet.<sup>14</sup> De beslissing om snel te gaan evalueren werd gevoed door de angst voor juridisering. Gevreesd werd dat de regeling tot gevolg zou hebben dat discussie over de door het bestuur op bezwaar te nemen besluiten zich – meer nog dan al het geval was – zou concentreren op juridische vragen. Het bestuursorgaan zou de rechtmatigheid van het besluit zo lang mogelijk willen verdedigen om onder een kostenvergoeding uit te komen. Compromissen zouden daardoor minder gemakkelijk tot stand kunnen komen. Evaluatie op korte termijn zou snel de eventuele ongewenste neveneffecten van de wet aan het licht kunnen brengen.

Uit de hierna te geven beschrijving van de resultaten van het evaluatieonderzoek zal blijken dat de vrees voor juridisering van de bezwaarprocedure niet bewaarheid is geworden. Voordat dat punt aan de orde komt, zal echter eerst iets worden gezegd over de inhoud van de regeling.

### **3. De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures**

Tot 12 maart 2002 bepaalde artikel 7:15 Awb kort en goed dat voor de behandeling van een bezwaar geen recht verschuldigd is. Over de mogelijkheid van een kostenvergoeding werd niet gerept, net zo min als in andere bepalingen over de bezwaarschriftprocedure. De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures heeft artikel 7:15 fors, met drie leden, uitgebreid. Wat staat in de drie nieuwe leden? In de eerste plaats dat de kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van een voorprocedure redelijkerwijs heeft moeten maken, voor vergoeding in aanmerking komen wanneer het bestuursorgaan in reactie op het bezwaar zijn besluit herroept wegens ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’. Vervolgens dat kostenvergoeding alleen mogelijk is als de belanghebbende daar om heeft verzocht, en wel voordat het bestuur de beslissing op bezwaar heeft genomen. Vervolgens dat bij Algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld. En ten slotte dat artikel 243 lid 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) van overeenkomstige toepassing is.

Drie elementen van de regeling verdienen een korte toelichting. In de *eerste* plaats het vergoedingscriterium (‘herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’): dat impliceert dat als het bestuur zijn besluit herroept vanwege een formeel gebrek, vanwege nieuwe feiten of omstandigheden, op beleidsinhoudelijke gronden, of vanwege verwijtbaar gedrag van de belanghebbende, geen sprake kan zijn van een kostenvergoeding. In de *tweede* plaats de verwijzing naar artikel 243 lid 2 Rv: de wetgever beoogde daarmee aan te sluiten bij de regeling van de kostenveroordeling in beroepsprocedures in geval van een toevoeging. De betreffende regeling komt er op neer dat de griffier er voor zorgt dat degene aan wie een toevoeging is verleend, scha-

---

13 *Kamerstukken I* 2001/02, 27 024, nr. 17. Dat het gaat om een tussentijdse evaluatie heeft te maken met de volgende (de derde) evaluatie van de Awb die op grond van de evaluatiebepaling in de Awb is voorzien voor 2006.

14 *Handelingen I* 2001/02, 22 januari 2002, p. 16-826. Regeringscommissaris Scheltema spreekt hier de gedachte uit – nadat de wens daartoe vanuit de Eerste Kamer was geuit – twee jaar na inwerkingtreding van de wet een interim-evaluatie van de ontwikkeling van de kosten van de voorprocedures te laten plaatsvinden.

deloos wordt gesteld voor de door hem of haar betaalde eigen bijdrage en dat het resterende bedrag aan de deurwaarder, de raad voor de rechtsbijstand en de rechtshulpverlener wordt betaald. In de *derde* en laatste plaats de Algemene maatregel van bestuur: dat is het Besluit proceskosten bestuursrecht, waaruit blijkt dat kosten die worden gemaakt ten behoeve van rechtshulp kunnen worden vergoed, maar ook reiskosten en kosten van getuigen en deskundigen, alsmede verletkosten.<sup>15</sup> Bij de vergoeding van kosten van rechtshulp gaat het overigens om forfaitaire bedragen. Enkele met name genoemde handelingen van de rechtshulpverlener leveren punten op. Voor de kosten van een rechtshulpverlener is per punt een bedrag van € 322 beschikbaar.<sup>16</sup> Ter bepaling van het te vergoeden bedrag wordt een vermenigvuldigings- of wegingsfactor toegepast die varieert van 0,25 tot 2, afhankelijk van de zwaarte van de zaak.

#### **4. Het evaluatie-onderzoek**

In de periode juni 2004 tot november 2004 is, met gebruikmaking van verschillende methoden van gegevensverzameling en -analyse, evaluatieonderzoek gedaan naar de werking van de Wet kosten bestuurlijke voorprocedures.

Om een beeld te krijgen van de bekendheid met de wet en het aantal verzoeken en toekenningen, is een telefonische enquête gehouden onder 37 bestuursorganen. Er is geënquêteerd bij vier provincies en bij drie bestuursorganen die zich kenmerken door massale beschikkingverlening (beschikkingenfabrieken). Daarnaast zijn enquêtes afgenomen bij 30 gemeenten (2 gemeenten groter dan 200.000 inwoners, 11 gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners, 12 gemeenten met 40.000 tot 100.000 inwoners en 5 gemeenten met minder dan 40.000 inwoners). De middelgrote gemeenten zijn oververtegenwoordigd in de selectie, omdat al snel bleek dat de kleinere gemeenten niet of nauwelijks ervaring hadden opgedaan met de regeling. De vragen aan vertegenwoordigers van gemeenten hadden betrekking op zowel bezwaarschriften op het terrein van het algemeen bestuursrecht als op bezwaarschriften op het gebied van sociale zekerheid.

Bij twaalf bestuursorganen is dossieronderzoek uitgevoerd. Er zijn dossiers geanalyseerd bij acht gemeenten, twee provincies en twee zogenaamde beschikkingenfabrieken. Omdat kostenvergoedingen slechts weinig voorkomen, is geen aselechte steekproef getrokken. Alle dossiers uit 2003 waarin een verzoek om kostenvergoeding was gedaan, zijn bestudeerd, voor zover ze konden worden achterhaald. In totaal leverde dat 63 dossiers op van bezwaarzaken waarin een verzoek om kostenvergoeding was gedaan. Van die 63 dossiers werd in 36 gevallen het verzoek gehonoreerd.

Een volgend doel van het dossieronderzoek was te achterhalen hoe het criterium voor de kostenvergoeding (aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid bij het herroepen van het besluit) door het bestuur wordt ingevuld. Tevens is onderzocht in hoeverre verschillende kostenposten voor vergoeding in aanmerking worden gebracht. Daarbij is voor de kosten van rechtsbijstand onderzocht welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of een zaak eenvoudig, gemiddeld of complex is. Ten slotte is onderzocht hoe hoog het uitgekeerde bedrag is. In het onderzoek zijn zowel dossiers bestudeerd die betrekking hebben op bezwaarschriften op het terrein van het algemene bestuursrecht alsmede bezwaarschriften die betrekking hebben op sociale zeker-

---

<sup>15</sup> Zie de bijlage bij het Besluit onder A 4.

<sup>16</sup> Dit forfaitaire bedrag is volgens de bijlage B2, onderdeel 1, bij het Besluit proceskosten bestuursrecht, € 161 bij bezwaar of beroep tegen besluiten genomen op grond van een wettelijk voorschrift inzake belastingen of de heffing van een premie dan wel een premieervangende belasting ingevolge de Wet financiering volksverzekeringen.

heid en gemeentelijke belastingen. De (middel)grote gemeenten zijn in de selectie oververtegenwoordigd, om dezelfde reden als hiervoor genoemd bij de telefonische enquête: bij de kleinere gemeenten zijn over dit onderwerp niet of nauwelijks gegevens te vinden.

Op basis van de uit de dossiers verzamelde gegevens is per bestuursorgaan – dus opnieuw bij twaalf bestuursorganen – een diepte-interview gehouden. De gesprekken zijn gevoerd met de secretaris van een bezwaarschriftcommissie of met een functionaris werkzaam op een afdeling bezwaar en beroep of juridische zaken. In de interviews zijn nadere vragen gesteld over de manier waarop afwegingen worden gemaakt met betrekking tot het toekennen en de hoogte van de onkostenvergoedingen en de ontwikkeling van het aantal verzoeken. Doordat de interviews plaatsvonden na afronding van het dossieronderzoek, kon tevens helderheid worden verkregen over onduidelijkheden in de dossiers.

Voorts zijn vijf rechters van rechtbanken en een raadsheer van de Centrale Raad van Beroep geïnterviewd, en is jurisprudentieonderzoek uitgevoerd. In totaal zijn een kleine vijftig relevante uitspraken bestudeerd.

Ten slotte zijn twaalf rechtshulpverleners geïnterviewd. Het betrof medewerkers van advocatenkantoren, een rechtsbijstandverzekeraar, een bureau voor rechtshulp en een belangenorganisatie. Er is gezocht naar specialisten op het gebied van het bestuursrecht. Aan de rechtshulpverleners is onder meer gevraagd naar een algemene indruk van het aantal verzoeken om vergoeding, alsmede naar de mate waarin zij zelf een beroep op de regeling doen. In de interviews kwam daarnaast de tevredenheid over de regeling aan de orde. Zo is onder meer gevraagd of er volgens de rechtshulpverlener in een voldoende aantal gevallen wordt uitgekeerd (toepassing van het criterium ‘aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid’) en of de toegekende bedragen in overeenstemming zijn met het Besluit proceskosten bestuursrecht (wegingsfactoren). Ten slotte is gevraagd naar de verhouding tussen de hoogte van de vergoeding en de werkelijk gemaakte kosten (de toereikendheid). In de interviews zijn voorts vragen gesteld over de gang van zaken bij de bestuursorganen en bij de rechtbanken.

## **5. Resultaten**

### **5.1 Aantal verzoeken en toekenningen**

In vijf tot tien procent van de ingediende bezwaarschriften wordt een verzoek om een kostenvergoeding gedaan. Een vergelijking van de gegevens over 2003 en over de eerste helft van 2004 duidt op een lichte toename van het aantal verzoeken. Deels kan dat worden verklaard doordat ook het aantal bezwaarschriften licht is toegenomen.

Het zijn overwegend rechtshulpverleners die een verzoek doen om een kostenvergoeding. Belanghebbenden die zonder rechtshulpverlener bezwaar maken, doen zelden een verzoek. Dat belanghebbenden zonder rechtshulpverlener vrijwel niet om een kostenvergoeding verzoeken, wordt volgens de ambtenaren en rechtshulpverleners verklaard door onbekendheid met de regeling. De meeste bestuursorganen geven niet actief bekendheid aan de regeling. Slechts zes van de 37 in het onderzoek geraadpleegde bestuursorganen informeren bezwaarders in de rechtsmiddelverwijzing, de ontvangstbevestiging of tijdens de hoorzitting over de mogelijkheid van een kostenvergoeding. Uit het dossieronderzoek en de telefonische enquête kan worden geconcludeerd dat in één tot twee procent van de bezwaarprocedures een kostenvergoeding wordt toegekend. Het geringe aantal toekenningen wordt verklaard door het restrictieve vergoedingscriterium dat in de regeling is opgenomen.

De positieve beslissingen betreffen voor het overgrote deel de kosten van rechtsbijstand. In alle 36 dossiers waarin sprake was van een kostenvergoeding, was in ieder geval ook sprake van vergoeding van de kosten van rechtsbijstand. In vijf gevallen werden daarnaast ook reiskosten vergoed en in één geval de kosten van het inschakelen van een deskundige. De geïnterviewde ambtenaren en rechtshulpverleners bevestigen dat in bijna alle gevallen waarin een positieve beslissing wordt genomen op een verzoek om een kostenvergoeding, ten minste ook de kosten van rechtsbijstand worden vergoed.

## 5.2 Doelbereiking

De belangrijkste doelstelling van de regeling is het beëindigen van de discrepantie tussen de rechtspraak van de civiele rechter en de bestuursrechter. In de tweede plaats heeft de regeling als doel om – tot op zekere hoogte – een vergoeding mogelijk te maken voor in de voorprocedure gemaakte kosten. Daarbij beoogt de regeling, door aan te sluiten bij het Besluit proceskosten bestuursrecht, de aansprakelijkheid van de overheid voor onrechtmatige (primaire) besluiten te beperken. Als randvoorwaarde die bij de totstandkoming werd gesteld, gold dat zich geen (negatieve) neveneffecten zouden mogen voordoen. Eén van neveneffecten waar men beducht voor was, betrof het optreden van juridisering. Gevreesd werd dat de regeling aanzuigende werking zou hebben op het gebruik van de bezwaarschriftprocedure, vanwege de mogelijkheid van een kostenvergoeding. Voorts zou het informele, laagdrempelige karakter van de bezwaarschriftprocedure in gevaar kunnen komen.

Uit de verzamelde onderzoeksgegevens blijkt zonneklaar dat de belangrijkste doelstelling van de wetgever, het beëindigen van de discrepantie in de rechtspraak tussen de civiele rechter en de bestuursrechter, is gerealiseerd. Het jurisprudentieonderzoek laat zien dat de burgerlijke rechter – precies zoals het de wetgever voor ogen stond – geen rol meer speelt in procedures over de vergoeding van in bezwaar gemaakte kosten. De enige kanttekening hierbij is dat burgers met betrekking tot andere schadeposities dan die genoemd in artikel 1 Besluit proceskosten bestuursrecht (zoals vertragingschade, belastingschade en immateriële schade), nog steeds de keuze hebben tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter.

Uit de onderzoeksgegevens blijkt tevens dat de regeling betrekkelijk probleemloos in de bestuurspraktijk is ingevoerd. Zowel ambtenaren als rechtshulpverleners menen dat een eenvoudig hanteerbare regeling tot stand is gekomen die conform de bedoeling van de wetgever wordt uitgevoerd.

Zoals hiervoor al is aangegeven, is tijdens de parlementaire behandeling de tekst van het voorgestelde artikel 7:15 lid 2 Awb van het wetsvoorstel geamendeerd, waardoor het toekennen van een kostenvergoeding in een groter aantal gevallen mogelijk is geworden. Hoe wordt het in deze bepaling neergelegde criterium ('herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid') door bestuursorganen gehanteerd? Uit het dossieronderzoek en de interviews komt naar voren dat bestuursorganen niet of nauwelijks problemen ervaren. Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie dat de bestuursrechter bijna zonder uitzondering akkoord gaat met de wijze waarop het bestuur toepassing geeft aan het vergoedingscriterium.<sup>17</sup> Rechtshulpverleners constateren weliswaar dat hier en daar bij bestuursorganen de neiging bestaat terughoudend

---

<sup>17</sup> Dit is echter niet per definitie het geval. Twee voorbeelden van uitspraken waarin de bestuursrechter niet akkoord ging met een restrictieve uitleg van het vergoedingscriterium van artikel 7:15 lid 2 zijn Rb. Den Haag 20 maart 2003, LJN AL8480, AWB 02/03869 MAWKLA en ABRvS 6 mei 2004, 200307321/1.



te zijn bij het vergoeden van de kosten, maar overigens vinden zij dat de regeling in veruit de meeste gevallen conform de wet wordt uitgevoerd.

Vanwege de aansluiting bij het systeem van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden voor de inschakeling van professionele rechtsbijstand forfaitaire vergoedingen toegekend. De geïnterviewde rechtsbijstandverleners hebben op dit punt kritiek op de regeling, omdat de toegekende vergoedingen lang niet de kosten dekken die zij maken. De rechtshulpverleners omschrijven de regeling om die reden als ‘marginaal’.

Bestuursorganen geven aan soms moeite te hebben met de toepassing van de wegingsfactoren uit het Besluit proceskosten bestuursrecht. In driekwart van de bezwaarzaken wordt het gewicht van de zaak standaard op 1 gesteld en voor het overige even vaak als zwaarder (1,5 of 2) of lichter (0,5 of 0,25). Omdat het Besluit proceskosten bestuursrecht geen criteria geeft, moeten bestuursorganen per geval de zwaarte van de zaak vaststellen. Het opstellen van een vaste gedragslijn of een beleidsregel kan daarbij helpen, maar uit het onderzoek blijkt dat van de 37 geënquêteerde bestuursorganen slechts negen een interne handleiding of richtlijn op dit punt hebben opgesteld. Uit de interviews en het jurisprudentieonderzoek komt naar voren dat bestuursorganen soms doelbewust terughoudend zijn met het toepassen van een redelijke wegingsfactor op een zaak. Eén gemeente hanteert (uiteraard ten onrechte) als beleid dat bezwaarzaken standaard als licht (gewicht 0,5) worden gekwalificeerd, met als argument dat de bestuursrechter in de als ‘zwaarder’ aangemerkte beroepsprocedure het gewicht van een zaak standaard op 1 stelt.

### 5.3 Neveneffecten

De toezegging, gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer, om de regeling binnen twee jaar na inwerkingtreding te evalueren, was ingegeven door de vrees voor negatieve neveneffecten. Waar de bezwaarschriftprocedure bedoeld is als laagdrempelige, informele manier om conflicten op te lossen, blijkt in de praktijk nogal eens dat de procedure wordt verengd tot een beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit. De wetgever achtte dat onwenselijk. Gevreesd werd dat, als gevolg van de regeling van de kosten in bezwaar, discussies in de bezwaarschriftprocedure zich nog verder zou toespitsen op juridische vragen. Het bestuursorgaan zou zo lang mogelijk willen vasthouden aan de rechtmatigheid van het besluit om onder een kostenvergoeding uit te kunnen komen. Compromissen zouden daardoor minder gemakkelijk tot stand kunnen komen. De minister van Justitie was van oordeel dat aanvaarding van het amendement-Dittrich,<sup>18</sup> de deur open zou zetten voor juridisering.

Uit het onderzoek blijkt niet van noemenswaardige juridisering van de bezwaarschriftprocedure als gevolg van invoering van de regeling. Weliswaar zijn er enkele bestuursorganen die de toepassing van de regeling proberen te ontlopen door de bezwaarschriftprocedure ‘af te ronden’ met het nemen van een nieuw primair besluit in plaats van met een beslissing op het bezwaar, maar het gaat hier niet om een nieuw verschijnsel,<sup>19</sup> en rechtshulpverleners reageren alert. Uit de jurisprudentie blijkt dat wanneer een bestuursorgaan in reactie op een bezwaarschrift een gewijzigd primair besluit neemt, dit niet afdoet aan de aanspraak op een kostenvergoeding. De betrokkene heeft een procesbelang in een beroepsprocedure tegen het uitblijven van een be-

---

<sup>18</sup> Zie noot 11.

<sup>19</sup> M.S. Beerten e.a., *Aspecten van financiële beschikkingverlening: een eerste evaluatie van de Awb*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer: 1996.

slissing op de gevraagde kostenvergoeding.<sup>20</sup> Het lijkt hier echter om uitzonderingen te gaan. Over het algemeen vinden bestuursorganen dat het bij kostenvergoedingen om dermate geringe bedragen gaat, dat ze van de toekenning geen punt maken. Het vinden van een oplossing voor het geschil, zo mogelijk langs informele weg, staat voorop.

Behalve voor juridisering werd ook gevreesd voor aanzuigende werking: het openen van de mogelijkheid van een kostenvergoeding zou invloed kunnen hebben op de afweging van een belanghebbende om al dan niet in bezwaar te gaan. Volgens de geïnterviewde rechtshulpverleners speelt de regeling geen rol bij die afweging. Ook medewerkers van bestuursorganen nemen geen aanzuigende werking waar. Het aantal bezwaarschriftprocedures vertoont de afgelopen jaren overigens wel een lichte stijging, maar die wordt aan andere oorzaken toegeschreven.

Dat de mogelijkheid van kostenvergoeding geen invloed heeft op het aantal ingediende bezwaarschriften, kan volgens de respondenten met name worden verklaard uit het feit dat de meeste bezwaarmakers die geen gebruik maken van professionele rechtshulp, niet op de hoogte zijn van het bestaan van de regeling. Dit stemt overeen met de bevinding dat verzoeken vrijwel uitsluitend worden ingediend door rechtshulpverleners. Ter nuancering dient wel te worden opgemerkt dat de bezwaarmakers die worden bijgestaan door professionele rechtshulpverleners, vanwege de daaraan verbonden kosten, meer zijn gebaat bij een kostenvergoeding dan degenen die zonder professionele rechtshulp bezwaar hebben gemaakt.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is bepleit dat bestuursorganen op adequate wijze bekendheid geven aan de regeling. In de Tweede Kamer is een motie ingediend met die strekking, die door de minister is overgenomen.<sup>21</sup> Zoals hierboven al werd gesteld, blijkt uit het onderzoek dat van de 37 bestuursorganen die telefonisch zijn geënquêteerd, slechts zes actief bekendheid geven aan de regeling. Dat de regeling voor rechtshulpverleners evenmin een stimulans vormt voor het maken van bezwaar, kan worden verklaard uit het feit de regeling financieel gezien voor hen niet aantrekkelijk is, gelet op de lage vergoedingen die via het forfaitaire stelsel van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden verstrekt.

#### **5.4 Bezwaar tegen het niet-tijdig nemen van een besluit**

Het meest interessante aspect van de rechtspraak over de kostenvergoeding in bezwaar betreft de gegrondverklaring van een bezwaar tegen het niet-tijdig nemen van een besluit. Verschafft een dergelijke beslissing een aanspraak op kostenvergoeding? Enkele rechtbanken meenden van wel.<sup>22</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalde echter in een aantal uitspraken van juni 2004 dat het indienen van bezwaar tegen het niet (tijdig) nemen van een primair besluit weliswaar kan leiden tot het gegrond verklaren van het bezwaar, maar *niet* tot het herroepen van enig primair besluit. Daarmee wordt bij de gegrondverklaring van een bezwaar tegen het niet tijdig beslissen niet voldaan aan het criterium van artikel 7:15 lid 2 Awb en is er dus ook geen aanspraak op een kostenvergoeding.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> ABRvS 6 mei 2004, LJN: AO8874, 200307321/1; Rb. Maastricht 28 augustus 2003, *JABW* 2003/208, *USZ* 2003/320 m.nt. Den Ouden.

<sup>21</sup> Motie-Dittrich, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 024, nr. 12.

<sup>22</sup> Voorzieningenrechter Rb. Leeuwarden, 23 mei 2003, *Gst.* 7196, 2003, 191, m.nt. R.J. van Dam; Rb. Maastricht 23 augustus 2003, LJN: AJ3325; Rb. Maastricht 28 augustus 2003, *JABW* 2003/208, *USZ* 2003/320 m.nt. Den Ouden, en van later datum: Rb. Breda, 6 april 2005, LJN: AT3313.

<sup>23</sup> ABRvS 2 juni 2004, LJN: AP0343, 20030373/1 en 200303768/1; ABRvS 23 juni 2004, *AB* 2004, 404 m.nt. AMLJ, *JB* 2004/289 m.nt. R.J. van Dam; ABRvS 29 juni 2004, *ABkort* 2004, 459.

De uitspraak van de Afdeling ontnemt belanghebbenden die op een besluit van het bestuur wachten een stimulans om het bestuursorgaan tot spoed te manen. Dat is opvallend. Volgens de oorspronkelijke tekst van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel zou de mogelijkheid van een kostenvergoeding bij bezwaar tegen het uitblijven van een besluit er namelijk wel zijn. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat langdurig stilzitten van een bestuursorgaan, waardoor termijnen stelselmatig aanzienlijk worden overschreden, kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van ernstige onzorgvuldigheid.<sup>24</sup> En bij ernstige onzorgvuldigheid was vergoeding van de gemaakte kosten mogelijk. De Afdeling stelt ter onderbouwing van haar afwijzing van de mogelijkheid van een kostenvergoeding bij bezwaar tegen het niet-tijdig beslissen dat deze als gevolg van de amendering van artikel 7:15 lid 2 – meer specifiek door de introductie van de term ‘herroepen’ in deze bepaling – is verdwenen.

De redenering van de Afdeling bestuursrechtspraak ontbeert overtuigingskracht, hoezeer deze ook door de minister van Justitie wordt omarmd in zijn reactie op de resultaten van de evaluatie van de regeling (volgens de minister is met de Afdelingsjurisprudentie de discussie “beëindigd”).<sup>25</sup> De annotator van de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2004 legt de vinger op de zere plek door op te merken dat het onverstandig is dat de Afdeling de term ‘herroepen’ letterlijk neemt: “Want behalve dat er [bij de gegrondverklaring van een bezwaar tegen het uitblijven van een besluit, hbw & atm] aldus redenerend geen sprake is van ‘herroeping’, is er eveneens geen sprake van ‘heroverweging’ – met als gevolg dat op grond van art. 7:11 lid 1 Awb een bezwaarschrift tegen niet tijdig beslissen hoogstens ontvankelijk kan worden verklaard. Maar anders dan bij ‘herroepen’ aanvaardt de Afdeling deze consequentie nu juist weer niet: er wordt immers gesproken over de gegrondverklaring van het bezwaar.”<sup>26</sup>

Ondanks de wankel argumentatie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was te verwachten dat de Centrale Raad van Beroep, gezien te toeneemende convergentie tussen de rechtspraak van de beide hoogste bestuursrechters,<sup>27</sup> zich bij de Afdeling zou aansluiten. Dat is echter niet gebeurd. In een uitspraak van 13 juni 2005 oordeelt de Centrale Raad dat ook de gegrondverklaring van een bezwaar dat is gericht tegen het uitblijven van een besluit het bestuur kan verplichten tot een kostenvergoeding.<sup>28</sup> Ter onderbouwing van zijn standpunt stelt de Centrale Raad enerzijds dat de systematiek van artikel 6:2 Awb met zich meebrengt dat alle bepalingen over bezwaar ook gelden voor het niet tijdig nemen van een besluit, en anderzijds dat noch in het oorspronkelijke wetsvoorstel, noch in het amendement-Dittrich c.s. een categoriale uitsluiting van een kostenvergoeding bij de gegrondverklaring van een bezwaar tegen het uitblijven van een besluit is beoogd. Daarom hoeft aan de term ‘herroepen’ in art. 7:15, lid 2, Awb geen doorslaggevende betekenis te worden toegekend voor de vaststelling van de reikwijdte van de kostenvergoeding.

## 6. Aanbevelingen

Een evaluatie kort na de inwerkingtreding van een nieuwe wet noopt tot terughoudendheid met het doen van voorstellen tot wijziging. De periode dat de regeling betreffende de kostenvergoeding in bezwaar geldt, is te kort om nu al een definitieve

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27 024, nr. 3, p. 6.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 27 024, nr. 17, p. 4.

<sup>26</sup> R.J. van Dam, noot bij ABRvS 23 juni 2004, *JB* 2004/289.

<sup>27</sup> A.T. Marseille, ‘Discrepantie en convergentie tussen hoogste bestuursrechters’, *AA* 2005, p. 572-579.

<sup>28</sup> CRvB 13 juni 2005, hierna geplaatst onder nummer (...).

stand van zaken te kunnen opmaken. Desondanks geven de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan wat ons betreft op drie punten aanleiding om actie te overwegen.

### **Bekendheid met de regeling**

Uit het onderzoek blijkt dat rechtsbijstandverleners goed bekend zijn met de regeling van artikel 7:15. Bezwaarden die zich niet laten bijstaan door professionele rechtshulpverleners kennen de regeling echter niet. Veruit de meeste bestuursorganen geven niet uit eigen beweging informatie over de regeling.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zegde de minister toe bestuursorganen te zullen aansporen informatie over de wet te verschaffen, nadat een motie-Dittrich met die strekking was ingediend. De ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben daaraan vervolgens ook het nodige gedaan. In de eerste plaats is in maart 2002 een toelichting verschenen op de regeling, die aan alle provincie- en gemeentebesturen is gezonden.<sup>29</sup> In de tweede plaats is enkele weken na inwerkingtreding een publicatie over de regeling verschenen in *De Gemeentestem*.<sup>30</sup> In de derde plaats is in 2004 een handreiking voor de bezwaarschriftprocedure verschenen waarin ook informatie is opgenomen over de kostenvergoedingen voor de bezwaarfase. De informatie die daarin is vervat, is tevens opgenomen op de Awb-website van het ministerie van Justitie. Via deze website is er de mogelijkheid vragen te stellen over de toepassing van de regeling. Ten slotte heeft de VNG via haar website en haar ledenbrieven bekendheid aan de regeling gegeven. Dat alles neemt niet weg dat de regeling vrijwel niet bekend is bij bezwaarden die procederen zonder rechtsbijstandverlener. Deze groep kan in aanmerking komen voor bijvoorbeeld de vergoeding van reiskosten, de kosten van inschakeling van een deskundige en de vergoeding van verletkosten. In het onderzoek is niet vastgesteld in hoeveel gevallen andere kosten zijn gemaakt dan die van rechtsbijstand. Evenmin is vast komen te staan in hoeverre dergelijke kosten niet zijn gedeclareerd als gevolg van het achterwege blijven van het verstrekken van informatie over het verkrijgen van een kostenvergoeding. Dat neemt niet weg dat het aannemelijk is dat de onbekendheid met de regeling in dergelijke gevallen een verklaring biedt voor het achterwege blijven van verzoeken om een kostenvergoeding.

De bekendheid met de regeling kan op verschillende manieren worden vergroot. Denkbaar is dat in artikel 3:45 Awb wordt bepaald dat bestuursorganen belanghebbenden in de rechtsmiddelverwijzing tevens wijzen op de mogelijkheid om, in het kader van een bezwaarprocedure, om een kostenvergoeding te verzoeken. De weg van aanvulling van artikel 3:45 heeft niet onze voorkeur. De rechtsmiddelverwijzing waar in die bepaling sprake van is, richt zich immers tot *alle* geadresseerden van besluiten, terwijl de regeling over de kostenvergoeding slechts relevant is voor belanghebbenden die daadwerkelijk bezwaar maken. Gezocht moet dan ook worden naar de manier waarop alleen degenen die daadwerkelijk bezwaar maken, worden geïnformeerd. Een mogelijkheid biedt de ontvangstbevestiging die overeenkomstig artikel 6:14 lid 1 Awb aan de indiener van een bezwaar- of beroepschrift wordt gezonden. Daarnaast zouden bestuursorganen bezwaarmakers kunnen ondersteunen door (eventueel op verzoek) een declaratieformulier beschikbaar te stellen waarop de verschillende kostensoorten staan vermeld die voor vergoeding in aanmerking komen. De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures werkt nog te kort om de beoogde gedragsveranderingen middels een wetswijziging af te dwingen. Vrijwilligheid verdient voorts nog de voor-

<sup>29</sup> 'Handleiding vergoeding kosten bezwaar en administratief beroep'; bijlage bij circulaire CW2002/60277.

<sup>30</sup> C.H. Bangma, 'De Wet kosten bestuurlijke voorprocedures', *Gst.* 7160, 2002, 2.

keur. Bestuursorganen zouden op eigen initiatief de bekendheid van de regeling actief moeten bevorderen, door in hun voorlichtingsmateriaal (Awb-folder) aandacht te besteden aan de kostenvergoeding in de voorprocedure en door in de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift te wijzen op de mogelijkheid die daartoe bestaat.

### **Toevoegingen**

Uit het onderzoek blijkt dat de verwijzing in artikel 7:15 lid 2 Awb naar artikel 243 lid 2 Rv in de praktijk niet wordt gevolgd. Wanneer een vergoeding wordt toegekend aan een bezwaarmaker die met een toegevoegde advocaat procedeert, betaalt het bestuursorgaan de kostenvergoeding aan de rechtshulpverlener. Doel van de verwijzing naar artikel 243 Rv was om degene aan wie een toevoeging is verleend schadeloos te stellen voor diens eigen bijdrage en om het resterende bedrag van de vergoeding te doen toekomen aan de deurwaarder, de raad voor de rechtsbijstand en de rechtshulpverlener. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer de kosten van de voorprocedure worden vergoed in het geval met een toegevoegde rechtshulpverlener bezwaar is gemaakt, deze vergoeding in zijn geheel aan de rechtshulpverlener wordt betaald. De raad voor de rechtsbijstand verrekent de kostenvergoeding vervolgens met de toevoeging, na verrekening met de eigen bijdrage die de rechtshulpverlener aan de belanghebbende dient te vergoeden. De verwijzing naar artikel 243 Rv blijkt derhalve niet werkbaar. Overwogen zou kunnen worden de regeling te wijzigen en aan te sluiten bij de gegroeide praktijk. Dat leidt tot de aanbeveling in de artikelen 7:15 lid 2 en 7:28 lid 2 Awb de verwijzing naar artikel 243 lid 2 Rv te schrappen.

### **Bezwaar tegen niet (tijdig) beslissen**

De laatste aanbeveling betreft de kostenvergoeding in het geval het bezwaar is gericht tegen niet (tijdig) genomen primaire besluiten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ziet in de tekst van artikel 7:15 lid 2 Awb een belemmering om bij de gegrondverklaring van een bezwaar tegen het niet tijdig nemen van een besluit tot een kostenvergoeding te komen. De Centrale Raad van Beroep ziet die belemmering niet, met name niet omdat de wetsgeschiedenis geen enkel aanknopingspunt biedt voor de veronderstelling dat beoogd zou zijn het bezwaar tegen het uitblijven van een besluit van de mogelijkheid van kostenvergoeding uit te sluiten.

Het verdient aanbeveling dat de beide hoogste bestuursrechters op dit punt één lijn trekken. Gezien het feit dat de Centrale Raad en de Afdeling hun jurisprudentie steeds vaker in lijn met elkaar laten lopen, kan worden aangenomen dat dit binnen afzienbare tijd zal gebeuren. Omdat de keuze die de Centrale Raad heeft gemaakt ter zake van de mogelijkheid van kostenvergoeding beter aansluit bij wat geacht kan worden de bedoeling van de wetgever te zijn geweest, ligt het in de rede dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich aansluit bij de Centrale Raad.

Mocht de jurisprudentie van de beide hoogste bestuursrechters uiteen blijven lopen, dan zal de wetgever duidelijkheid moeten bieden. Mocht dat noodzakelijk zijn, dan kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om tot een verder strekkende regeling te komen dan de wetgever – afgaande op de memorie van toelichting – oorspronkelijk voor ogen stond. In plaats van een kostenvergoeding bij het stelselmatig en aanzienlijk overschrijden van de beslistermijnen zou gekozen kunnen worden voor een kostenvergoeding in alle gevallen waarin blijkt dat het bestuursorgaan te laat heeft beslist en bezwaar is gemaakt of administratief beroep ingesteld. Recent heeft het kabinet het belang van het halen van beslistermijnen onderstreept. Naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer over de naleving van wettelijke beslistermijnen en mogelijke verklaringen en oplossingen van bestaande termijnoverschrijdingen

gen merkt het kabinet op: “Het halen van beslistermijnen moet zelfs gezien worden als één van de kwaliteitsaspecten van een behoorlijk handelend openbaar bestuur”.<sup>31</sup> Ook overigens worden pleidooien gehouden die wijzen op de wenselijkheid bestuursorganen strikter aan termijnen te houden. In februari 2004 werd de regering in een motie Koopmans/De Krom verzocht fatale termijnen te introduceren in de Awb, met het oog op het versnellen van de besluitvorming.<sup>32</sup> Inmiddels is in december 2004 door de Tweede-Kamerleden Wolfsen (PvdA) en Luchtenveld (VVD) een initiatief-wetsvoorstel ingediend voor de totstandkoming van een Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen.<sup>33</sup> Dit wetsvoorstel introduceert een facultatieve regeling in de Awb op grond waarvan een bestuursorgaan, nadat het schriftelijk in gebreke is gesteld, aan de aanvrager van een beschikking waarop niet tijdig is beslist een dwangsom verschuldigd is van € 20 voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke is, tot een maximum van € 1.000. Intussen is duidelijk geworden dat het kabinet haast wil maken met een wet die een bijdrage kan leveren aan de problemen van niet-tijdige besluitvorming. Het voorstel daartoe – dat in geval van te late besluitvorming in essentie uitgaat van het overslaan van de bezwaarschriftprocedure en voorziet in een eenvoudige procedure bij de bestuursrechter – is in maart 2005 voor advies aan de Raad van State gezonden. Dit wetsvoorstel borduurt voort op het voorjaar 2002 door de Commissie algemene regels van bestuursrecht gepubliceerde voorontwerp “Beroep bij niet tijdig beslissen”.<sup>34</sup> Kern van het voorstel is dat een belanghebbende tegen het niet tijdig nemen van een besluit, zonder bezwaarschriftprocedure vooraf, maar wel na een ingebrekestelling, rechtstreeks beroep bij de rechter kan instellen. De rechter moet in beginsel zonder zitting binnen acht weken uitspraak doen. Beslist het bestuursorgaan na de door de rechter gestelde termijn nog steeds niet, dan kan de belanghebbende de rechter om de oplegging van een dwangsom vragen. Volgens het Voorontwerp van Wet beroep bij niet tijdig beslissen van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht (maart 2002) vervallen het vierde en vijfde lid van artikel 6:20 Awb. De reden is dat beroep tegen niet tijdig beslissen uitsluitend de vraag betreft of de beslistermijn is overschreden. Daarbij past niet dat dit beroep kan worden uitgebreid met de vraag of een alsnog genomen besluit inhoudelijk de rechterlijke toets kan doorstaan. Bovendien zou – omdat volgens dit voorontwerp ook tegen het niet tijdig nemen van een primair besluit beroep kan worden ingesteld – het vierde lid van art. 6:20 tot gevolg kunnen hebben dat zonder instemming van partijen de bezwaarfase wordt overgeslagen. De minister van Justitie meent dat deze regeling voldoende effectief is en ook de rechterlijke macht en het bestuur niet teveel belast.<sup>35</sup>

Een wijziging van artikel 7:15 Awb in die zin dat recht bestaat op vergoeding van in de voorprocedure gemaakte kosten wanneer een bezwaar of administratief beroep zich richt tegen het niet (tijdig) nemen van een primair besluit, voldoet evenzeer aan de door de minister geformuleerde eisen en is naar ons oordeel bovendien een eenvoudiger manier om het probleem van de trage besluitvorming aan te pakken.

---

<sup>31</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 495 (Beslistermijnen: waar blijft de tijd?), nrs. 1-2, bijlage, p. 52.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 383, nr. 3.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 934, nrs. 1-2. Zie voorts: R.J. van Dam & R.J.N. Schlössels, ‘Het wetsvoorstel dwangsom bij niet tijdig beslissen. Enkele kritische kanttekeningen’, *Gst.* 7232, 2005, 101; A.T. Marseille, ‘Het niet op tijd beslissende bestuur’, *Openbaar Bestuur* 2005-4, p. 9-12.

<sup>34</sup> Zie daarover: R.J. van Dam & R.J.N. Schlössels, ‘Het voorontwerp Wet beroep bij niet tijdig beslissen’, *NJB* 2002, p. 2137-2142.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 279, nr. 18, p. 12.